

Oskar Weggel

Die APEC: China im Bremserhäuschen

Gliederung:

- 1 Die Welt im "Freihandelsrausch"
- 2 Die fünfjährige Geschichte der APEC
- 3 Die Visionen von Bogor
- 4 Pro und Contra
 - 4.1 Wirtschaftliches Gefälle
 - 4.2 Politischer Dissens
 - 4.2.1 Die Menschenrechtsfrage
 - 4.2.2 Wie steht es um das Verhältnis zwischen APEC- und anderen Bündnisverpflichtungen?
 - 4.2.3 Die Spratly-Frage
 - 4.2.4 Die Taiwanfrage
- 5 Verschiedene Beurteilungen
 - 5.1 Aus dem westlichen Blickwinkel
 - 5.2 Aus asiatischer Perspektive
 - 5.3 Unverbindlichkeit
- 6 Und China?

1 Die Welt im "Freihandelsrausch"

Seit Beginn der 90er Jahre befindet sich die Welt in einem "Freihandelsrausch": Zumindest schießen überall Freihandelszonen wie Pilze aus dem Boden: In Europa hat sich die einstige EWG der Sechs längst in eine EU der Vierzehn verwandelt. Sogar von der guten alten Efta sind vier Staaten übriggeblieben, nämlich Island, Liechtenstein, Norwegen und die Schweiz. Hinzu kommt in Osteuropa noch die Visegrad-Gruppe mit Polen, Ungarn, Tschechien und der Slowakei. In Amerika gibt es die NAFTA (mit Kanada, Mexiko und den USA), den Anden-Pakt (mit Bolivien, Ekuador, Kolumbien, Peru, Venezuela), die "Dreier-Gruppe" (Kolumbien, Mexiko, Venezuela), den "Zentral-amerikanischen Gemeinsamen Markt" (MCCA mit Costa Rica, El Salvador, Honduras, Guatemala, Nicaragua) und den "Gemeinsamen Markt der Südspitze" (MERCOSUR: mit Argentinien, Brasilien, Paraguay Uruguay) und in Afrika die OAU (Organisation für Afrikanische Einheit), der sämtliche afrikanische Staaten (außer Südafrika) angehören.

Was schließlich Asien anbelangt, so sind es hier bisher zwei Regionalgemeinschaften gewesen, die seit den 60er und seit den 70er Jahren Schlagzeilen machten, nämlich das Sechserbündnis der ASEAN (mit Brunei, Indonesien, Malaysia, Philippinen, Singapur, Thailand - und künftig wahrscheinlich auch Vietnam), sowie die Südasiatische Gemeinschaft (SARC, mit Bangladesh, Bhutan, Indien, Malediven, Nepal, Pakistan und Sri Lanka).

Nicht genug damit wollen sich die europäischen, amerikanischen und asiatischen Subregionalbündnisse nun ein weiteres Mal vergrößern und sich zu gesamtregionalen Megabündnissen zusammenschließen:

Die EU beispielsweise befaßt sich mit Plänen, auch die Länder des südlichen und östlichen Mittelmeers (Euro-Med) zusammenzuschließen und vielleicht - am Horizont des 21. Jh. - gar noch das Konzept eines "eurasischen" Freihandelsgebietes vom Atlantik bis zum Pazifik ins Auge zu fassen.

Die Staaten Nord-, Zentral- und Südamerikas wollen sich früher oder später zu einer panamerikanischen Freihandelszone zusammenschließen, der dann 34 Staaten angehören - und nicht zuletzt hat das "Bündnisfieber" inzwischen auch die asiatisch-pazifischen Staaten erfaßt, die sich im APEC (Asia-Pacific Economic Cooperation) ein gemeinsames Forum schaffen wollen.

Warum dieser Drang zum regionalen Handel, wenn doch die Handelsschranken durch die Uruguay-Runde der früheren GATT ohnehin weltweit niedrigergerissen werden sollen?

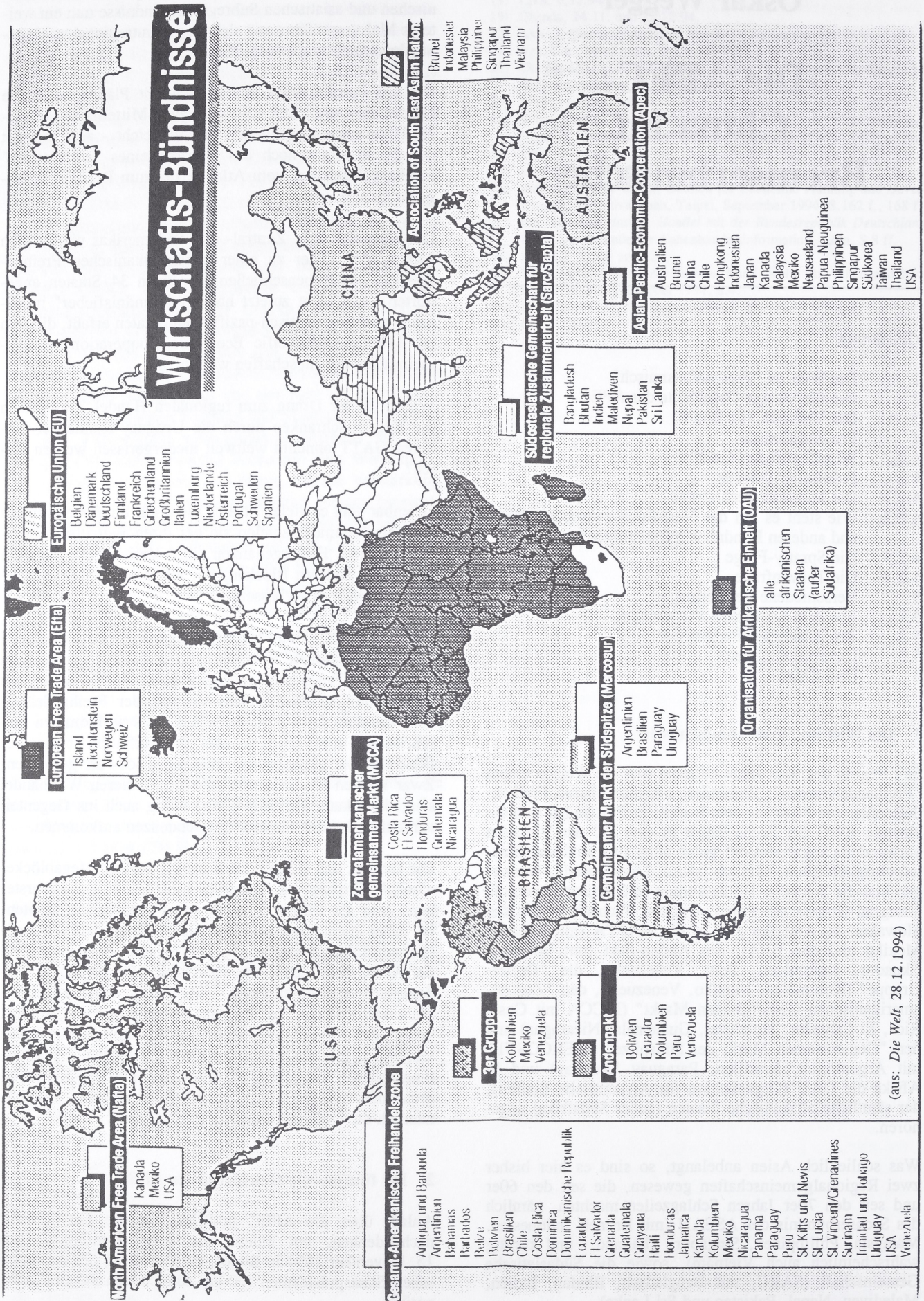
Offenbar geht es vielen Staaten nicht nur um *ihr* regionales Bündnis; vielmehr spielen sie bei ihren Beitrittserwägungen mit dem Hintergedanken, ihre Verhandlungsposition gegenüber anderen Blöcken, vor allem gegenüber der EU und den USA zu verbessern.

Die Gefahr bei so viel taktischer Spielerei besteht letztlich darin, daß regionale Wirtschaftszonen am Ende dann doch nicht zum Freihandel, sondern ganz im Gegenteil zu Blockbildungen führen. Die Vielzahl der Freihandelszonen, die dem GATT zunächst durchaus willkommen waren, sind m.a.W. angesichts der Inflation regionaler Bündnisse zu einem zweischneidigen Schwert geworden: Zwar können sie Bausteine zu einem freieren Welthandel sein, doch kann sich ihre Zielrichtung auch ins Gegenteil verkehren, sobald Abschottungstendenzen aufkommen.

Die Gefahr, daß sich am Ende drei feindliche Megablöcke, nämlich Großeuropa, Amerika und Asien gegenüberstehen - und als solche einander sogar bekämpfen könnten, ist daher nicht ganz von der Hand zu weisen. Glücklicherweise war dieses Risiko den meisten Asiaten, die an der APEC-Konferenz vom November 1994 in Bogor (Indonesien) teilnahmen, auch - wie unten näher auszuführen - voll bewußt, so daß sie von vornherein gefordert haben, daß Abschottungstendenzen bekämpft werden müßten, zumal innerhalb einer asiatisch-pazifischen "Abschottungssphäre" zwei Wirtschaftsmächte mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit überdominant würden, nämlich die USA und Japan.

2 Die fünfjährige Geschichte der APEC

Anlaß, über die APEC und ihre weitere Entwicklung nachzudenken, bot zuletzt die APEC-Konferenz vom 15. November 1994 in Bogor, dem Amtssitz des indonesischen Staatspräsidenten (60 km südlich von Jakarta/Indonesien).



(aus: Die Welt, 28.12.1994)

Die APEC ist eine asiatisch-pazifische Regionalorganisation, die vor allem als Forum für Gespräche zwischen den einzelnen Regierungen dienen soll und deren Anfänge auf Anregungen des australischen Ministerpräsidenten von 1989 (in Seoul) zurückgehen. Zweck der APEC sollte es sein, den Freihandel im asiatisch-pazifischen Raum auf den Gebieten Wirtschaft, Handel, Investitionen und Technologie voranzutreiben.

Die APEC-Konferenz tritt seit ihrer Gründung im November 1989 (und zwar damals in Canberra) mittlerweile regelmäßig auf Ministerienebene zusammen - und hat sich damit als eine Art Äquivalent zum EG-Ministerrat erwiesen. An der ersten Ministerkonferenz in Canberra hatten zwölf Länder teilgenommen, nämlich Japan, die USA, Kanada, Australien, Neuseeland, Südkorea und die sechs ASEAN-Länder. Bisher sind diese Treffen auf Außenministerebene abgehalten worden und haben in Canberra (November 1989), in Singapur (Juli 1990), in Seoul (November 1991), in Bangkok (September 1992), und in Seattle (November 1993) stattgefunden. Meist waren bei diesen Treffen auch die Wirtschafts- und Handelsminister mit anwesend. Zusätzlich kam es jährlich zu drei bis vier Sitzungen höherer Beamter, die über besondere Themen berieten.

Beim dritten Treffen in Seoul (1991) waren die "drei Chinas", nämlich die VRCh, Taiwan und Hongkong hinzugestoßen. Nie vorher hatte Beijing seinen Willen, sich wieder nach "Asien" hin auszurichten, deutlicher bekundet als aus diesem Anlaß!

Im Januar 1993 errichtete die APEC ein ständiges Sekretariat in Singapur, das die laufende Routinearbeit übernehmen sollte.

Nachdem im November 1994 auch noch Chile Mitglied der APEC wurde, umfaßt die APEC 18 Mitglieder, nämlich - in alphabetischer Reihenfolge - Australien, Brunei, Chile, VRCh, Hongkong, Indonesien, Japan, Kanada, Korea, Malaysia, Mexiko, Neuseeland, Papua-Neuguinea, die Philippinen, Singapur, Taiwan, Thailand und die USA. Die Regierung Beijings dringt darauf, daß Hongkong und "Chinese Taipei" nicht als souveräne Staaten, sondern als Bestandteile Chinas geführt werden.¹

Seit der Gründung im November 1989 hat die APEC 10 "Arbeitsgruppen" zu speziellen Themen gebildet, nämlich "Trade and Investment Data Review", "Trade Promotion", "Investment and Technology Transfer", "Human Resources Development", "Energy Cooperation", "Marine Resources Conservation", "Telecommunications", "Transportation", "Tourism" und "Fisheries". Ferner wurden zwei Adhoc-Ausschüsse gebildet, nämlich über "Economic Trends and Issues" und über "Regional Trade Liberalization".

Trotz aller organisatorischen Maßnahmen und trotz der Schaffung einer eigenen "Task force" am Rande des APEC-Sekretariats legen die Mitglieder immer wieder Wert darauf zu betonen, daß es sich hier nicht um eine "Institutionalisierung" und damit um eine organisatorische Zementierung, sondern nur um eine Erleichterung der Arbeit des weiterhin bescheiden gebliebenen Sekretariats handle.²

Die Mitgliederzahl soll sich künftig nicht etwa verringern - vor allem nicht durch "Wiedervereinigungsvorgänge" innerhalb Chinas. Die VRCh versichert denn auch nachdrücklich, daß Hongkong nach dem "Heimfall" an die VRCh, d.h. nach dem 1. August 1997, selbständiges Mitglied der APEC bleiben soll, wenn allerdings auch unter einem neuen Namen, nämlich "China's Hongkong".³ Dasselbe solle auch - im Falle eines Gelingens - für Taiwan gelten, heißt es.⁴ Immer wieder weist China darauf hin, daß beim Beitritt der "drei chinesischen Mitglieder" im Jahre 1949 nur die VRCh als "souveräner Staat akzeptiert" worden sei, während die beiden anderen nicht durch politische, sondern lediglich durch "wirtschaftliche Repräsentanten" vertreten sein dürften.⁵

Wie die APEC innerlich auch immer organisiert sein mag - eines steht jedenfalls fest: Sie umfaßt 40% der Weltbevölkerung, 25% des Weltterritoriums, bestreitet 41% des Welthandels und verfügt über ein kombiniertes BSP von 13 Trillionen US\$, d.h. ungefähr 52% des weltweiten BSP.

3 Die Visionen von Bogor

Am 15. November 1994 einigten sich die Regierungschefs der 18 APEC-Mitglieder, unter ihnen Staatspräsident Jiang Zemin, auf die "APEC Economic Leaders' Declaration of Common Resolve".⁶ Sie wollen, wie es heißt, im Hinblick auf das bevorstehende 21. Jahrhundert im asiatisch-pazifischen Raum die wirtschaftliche Zusammenarbeit verstärken, und zwar auf der Basis von fünf Prinzipien (gleichberechtigte Partnerschaft, gemeinsame Verantwortung, gegenseitiger Respekt, gemeinsame Interessen und gemeinsamer Vorteil). Dabei sei es ihr Ziel, (1) "ein offenes multilaterales Handelssystem zu schaffen, (2) die Liberalisierung von Handel und Investitionen im asiatisch-pazifischen Raum zu erweitern und (3) die Zusammenarbeit bei der asiatisch-pazifischen Entwicklung zu intensivieren".

Vereinbart wurde ein Kurs verschiedener Geschwindigkeiten. Entsprechend dem von der "Eminent Persons Group", einem Sonderberatungsgremium, vorgeschlagenen Zweistufenplan sollten die hochindustrialisierten Pazifikanrainer (vor allem die USA, Japan und Australien) die Handelsbarrieren bereits bis zum Jahr 2010, die Schwellen- und Entwicklungsländer dagegen erst bis zum Jahr 2020 alle Handelsbarrieren untereinander vollständig abgebaut haben. In diesem Zusammenhang müßten auch ausländische Investitionen jeweils einheitlich behandelt werden.

Gleichzeitig wird in der Erklärung betont, daß die bei der Uruguay-Runde eingegangenen GATT-Verpflichtungen durch die APEC nicht etwa gebremst, sondern sogar noch beschleunigt durchgeführt werden sollten. Vor allem die asiatischen Staaten wollten sich mit anderen Worten nicht auf das APEC-Bündnis einschnüren - und dann letztlich von den beiden Supermächten USA und Japan dominieren lassen. Vielmehr sollte die APEC den Welthandel offen halten - nicht zuletzt auch zur EU hin. Da am 1. Januar 1995 das GATT durch die WTO (World Trade Organisation) ersetzt wurde, sollten sich auch alle APEC-Mitglieder sowohl auf die GATT- als auch auf die WTO-Prinzipien verpflichtet fühlen.

Langfristig soll daher auch der "freie Fluß der Güter, Dienstleistungen und Kapitalien" innerhalb und außerhalb der APEC angestrebt werden, und zwar ganz im Sinne des GATT bzw. des neuen WTO.

Besondere Aufmerksamkeit beim Handel sei auch den Entwicklungsländern zu schenken, die nicht der APEC angehören.

Um die Zusammenarbeit bei der Entwicklung zu intensivieren und die wirtschaftlichen Gefälle innerhalb der APEC langsam abzubauen, müsse Wert darauf gelegt werden, daß auch die "menschlichen und natürlichen Rohstoffe in der asiatisch-pazifischen Region weiter entwickelt werden". Die Zusammenarbeit müsse also auch bei der Wissenschaft, der Technologie, der Infrastruktur und der Umwelt erfolgen.

Durch eine Reihe von Klauseln wurde ferner festgelegt, daß die Erklärung nur allgemein gemeint, für die einzelnen Mitglieder also nicht bindend sei. Vor allem müsse jedes Mitglied die Möglichkeit haben, sich entsprechend seinen eigenen Bedingungen und seinem Entwicklungsstand früher oder aber erst später einzuklinken.

Die Berater der "Eminent Persons Group" hatten insgesamt acht Vorschläge ausgearbeitet, nämlich (1) langfristige Handels- und Investitionsliberalisierung in der Region, (2) Start der Liberalisierung im Jahr 2000 und Vollendung der Freihandelszone spätestens i.J. 2020, (3) unterschiedliche Festlegung von Start- und Einstiegszeiten, (4) Annahme eines APEC-Übereinkommens über gemeinsame Investitionsprinzipien, (5) Harmonisierung der Standards für die gemeinsame Produktpalette, (6) Schaffung von Arbitrageinstitutionen, (7) Schaffung einer "Task force", die gegen Anti-Dumping-Praktiken vorgehen soll und (8) Zusammenarbeit in Umweltfragen.⁷ Die meisten dieser Punkte wurden in der "Erklärung" mehr oder weniger berücksichtigt. Weitere Einzelheiten sind beim nächsten Ministertreffen 1995 in Osaka auszuarbeiten.

Im großen und ganzen ist die "Erklärung" ziemlich schwammig geblieben, sodaß man keineswegs behaupten kann, daß sich die APEC bereits von einem "Forum" in eine substantielle Institution verwandelt hätte. Immerhin wurde viel guter Wille eingebracht, sodaß wenigstens insofern die häufig vorgebrachte Formel gerechtfertigt erscheint, daß es sich beim Bogor-Gipfel um ein "Ereignis von historischer Bedeutung gehandelt" habe.

4 Pro und Contra

Hinter der so "harmonisch" formulierten "Deklaration von Bogor" gibt es zahlreiche Konflikte, deren häßliche Konturen nur notdürftig übermalt werden konnten:

4.1 Wirtschaftliches Gefälle

Da ist zunächst einmal das Gefälle zwischen hochindustrialisierten und unterentwickelten Staaten, die, je nach ihrer grundverschiedenen Interessenlage, entweder Gas zu geben und alles zu institutionalisieren oder aber zu bremsen und jeden Institutionalisierungsansatz möglichst zu verhindern suchen. Zur ersteren Gruppe gehören die USA und vor allem Australien, zur letzteren hauptsächlich Malaysia und

China. Japan gab sich - wieder einmal - bedeckt und engagierte sich weder für die eine noch für die andere Option. Vor allem der australische Ministerpräsident Paul Keating jubelte die Bogor-Erklärung zu einem "historischen Meilenstein auf dem Wege zum asiatisch-pazifischen Zeitalter" hoch, von dem vor allem Australien Vorteile habe.

Auch der amerikanische Präsident Clinton, der vor dem Hintergrund innenpolitischer Mißerfolge unbedingt einen außenpolitischen Triumph brauchte und der deshalb mit Hunderten von Journalisten angereist war, ließ nichts unversucht, die Konferenz von Bogor zum Startpunkt eines ganz neuen Geschichtsabschnitts hochzustilisieren.

Auf der anderen Seite war es - wieder einmal! - das Enfant terrible der asiatischen Politik, nämlich Malaysias Ministerpräsident Mahathir, der den Entwicklungen überall, wo es nur ging, einen Dämpfer aufzusetzen versuchte. Mahathir war dem APEC-Treffen von Seattle ferngeblieben und hatte im Dezember 1990 einen Gegenentwurf zur APEC in die Diskussion gebracht, nämlich die Gründung einer EAEC (East Asian Economic Caucus); der Schönheitsfehler der APEC bestehe nämlich darin, daß in diesem Gremium zahlreiche Staaten mitzumischen versuchten, die keine asiatischen Mächte seien - gemeint hiermit waren die USA und Kanada, ja sogar Australien und Neuseeland. Die EAEC sollte ähnliche Integrationsaufgaben wahrnehmen wie die APEC - jedoch ohne "westliche" Beteiligung. Da Washington auf diesen Vorschlag feindselig reagierte, blieb das EAEC-Projekt längere Zeit unter Verschuß und wurde lediglich von der malaysischen Regierung, für die der "Interessenclub" offensichtlich zu einer Prestigefrage geworden war, immer wieder hervorgeholt. Erst bei der 26. Tagung der ASEAN-Außenminister im Juli 1993 war dann beschlossen worden, auch der EAEC grünes Licht zu geben: Sie sei, wie es hieß, der historisch erste Versuch, die Wirtschaften Südost- und Ostasiens mit *einer* Stimme sprechen zu lassen. Streitig blieb allerdings, ob der "Caucus" ein Organ innerhalb oder außerhalb der APEC sei. Die erstere Option wurde von Indonesien, die letztere von Malaysia vertreten. Vor allem die Regierung in Kuala Lumpur brachte bei den Diskussionen immer wieder ihren Wunsch zum Ausdruck, daß die asiatischen Staaten gegenüber dem Westen eine eigenständige Haltung beziehen sollten, vor allem gegenüber den USA, die ja ständig auf eine weitere Öffnung der asiatischen Märkte, auf verstärkten Schutz des geistigen Eigentums und auf die Einhaltung der Menschenrechte pochten.

Was Japan und die meisten anderen asiatischen Länder anbelangt, so ist für sie der Beitritt zu APEC hauptsächlich ein trojanisches Pferd für den weiteren Einstieg in den US-Markt, auf den alle dringendst angewiesen sind.

Auch die VR China gab sich höchst zurückhaltend. Jiang Zemin wies bei seiner Rede in Bogor am 15. November darauf hin, daß die asiatisch-pazifische Region sowohl durch Einheit als auch durch Verschiedenheit gekennzeichnet sei. In echt chinesisch-dialektischer Diktion fügte er hinzu, daß die Verschiedenheit die Einheit fördere und daß die Einheit wiederum die Verschiedenheiten berücksichtigen müsse. Er schlage deshalb fünf Prinzipien für die Zukunft der APEC vor, nämlich (1) Berücksichtigung der unterschiedlichen wirtschaftlichen Entwicklungsniveaus sowie der verschiedenen Gesellschaftssysteme, (2) schrittweises Vorgehen, wobei die Disparitäten im Hinblick auf

die Wirtschaftsentwicklung und auf die politische Situation berücksichtigt werden müßten. Ferner sollten sich die APEC-Mitglieder (3) ohne Ausnahme für einander öffnen und Diskriminierungen abbauen. Darüber hinaus gelte es (4), nicht nur Handel und Investitionen zu fördern, sondern auch noch Armut zu beseitigen, den Technologietransfer zu bewerkstelligen, Infrastrukturen auszubauen und vor allem der Ausbildung qualifizierter Arbeitskräfte Aufmerksamkeit zu schenken. Nicht zuletzt aber sollten (5) die hochentwickelten APEC-Mitglieder ihre Märkte für die Produkte der weniger entwickelten Mitgliedsstaaten öffnen.⁸ Mit der Aufforderung zur stärkeren Öffnung wollte sich Jiang offensichtlich an die USA wenden, die seit einiger Zeit der Aufnahme Chinas ins GATT (und neuerdings auch ins WTO) alle möglichen Hindernisse in den Weg gelegt hatten, und zwar nicht nur deswegen, weil es bisher immer noch zahlreiche, dem Geiste des GATT widersprechende Handelshemmnisse in China gebe, sondern vor allem wegen der zahllosen Raubkopien, mit denen die chinesische Wirtschaft amerikanischen Unternehmen Milliarden Schäden zufügte. Ende Dezember hatte der US-Handelsbeauftragte Kantor den Chinesen Strafzölle von bis zu 100% angedroht, falls China nicht bereit sei, die notwendigen Schritte zum Schutz amerikanischen geistigen Eigentums zu unternehmen. Amerikanische Betriebe erlitten jährlich "enorme Verluste" durch die "unkontrollierte" Raubkopiererei in China - beispielsweise von CDs, Software und anderem unter Copyright stehendem oder patentiertem Material. Derzeit lägen die Schäden der US-Industrie bei mindestens einer Milliarde US\$ jährlich. Peking blockiere darüber hinaus den Marktzugang für amerikanische Kinofilme (nur 10 pro Jahr) sowie für Videos und Musikaufnahmen und gestatte damit, daß der riesige chinesische Markt mit Raubkopien bedient werde, die zusätzlich auch noch ins Ausland exportiert würden.

China hielt diesen Vorwürfen entgegen, die USA ignorieren die bedeutenden Bemühungen Chinas um den Schutz des geistigen Eigentums. Außerdem drohte die VRCh Zölle auf amerikanische Videospiele, Audiocassetten, CDs, Zigaretten, Alkoholika und kosmetische Produkte an. Überdies sollten die Verhandlungen mit US-Autofirmen über die Gründung von Joint Ventures in China ausgesetzt werden.

Das US-Handelsdefizit mit China hatte 1994, und zwar bereits Ende Oktober, mit 29,5 Mrd. US\$ einen neuen Rekord erreicht. Ein noch höheres Minus wiesen die USA nur noch im Handel mit Japan auf (in den ersten 10 Monaten des Jahres 1994: 64,7 Mrd. US\$).

Durch die Bogor-Verhandlungen wurden aber nicht nur die amerikanisch-chinesischen, sondern aber auch die amerikanisch-japanischen Handelskonflikte überdeckt - und keineswegs beseitigt. Vielmehr ticken diese Bomben weiter!

Die 18 APEC-Mitglieder liegen also, um es in einem Bild auszudrücken, zwar im gleichen Bett, hängen aber verschiedenen Träumen nach: Alle wollen zwar von einer Liberalisierung profitieren, doch möglichst wenig Opfer für die Liberalisierung bringen: Die Amerikaner wünschen die Freihandelszone, dürfen aber nicht die Brechstange einsetzen, da sie sonst die asiatischen Partner verschrecken; die Japaner könnten auf die APEC ohne weiteres verzichten, weil sie durch dieses neue - und aus ihrer Sicht

durchaus entbehrliche - Instrument gezwungen würden, ihren Agrarmarkt stärker zu öffnen. Die Chinesen schließlich betrachten die APEC vor allem als Hintertür für die GATT/WTO-Mitgliedschaft, die ihnen durch amerikanische Intervention bisher verwehrt worden ist, und Malaysia möchte die APEC am liebsten durch die EAEC ersetzt sehen.

4.2 Politischer Dissens

Hinzu kommen Meinungsverschiedenheiten über politische Fragen. APEC ist an dritter Stelle ja mit E geschrieben, bezieht sich also nur auf die economics, nicht aber auf politics.

4.2.1 Die Menschenrechtsfrage

Vor allem kann die Menschenrechtsfrage nicht einfach außer acht gelassen werden, zumindest nicht aus Sicht der USA.

Zwei Anlässe gab es während der Bogor-Konferenz, die dafür sorgten, daß das Problem nicht verdrängt werden konnte: Auf der einen Seite demonstrierten die Bewohner Timors und legten vor den Hunderten von Journalisten, die in Indonesien anlässlich der APEC-Tagung erschienen waren, Einzelheiten der Unterdrückungspolitik Jakartas dar - ein peinlicher Vorgang, den die Gastgeber aber offensichtlich nicht hatten verhindern können. Bogor war also von Timor überschattet!

Zum anderen legte die in den USA ansässige Menschenrechtsorganisation Human Rights Watch/Asia einen Bericht vor, der sich darüber beklagt, daß die Handelspolitik im asiatisch-pazifischen Raum zunehmend die Frage der Menschenrechte in den Hintergrund dränge, obwohl Wirtschaftswachstum allein noch nicht besseren Schutz der Menschenrechte bedeute. Der Bericht war einen Tag vor dem Gipfeltreffen der APEC in Jakarta veröffentlicht worden. Viele der 18 APEC-Länder hätten zwar beeindruckende Wachstumsraten, jedoch gleichzeitig auch eine dürftige Bilanz in Menschenrechtsfragen aufzuweisen. Die Rechte der Arbeiter entwickelten sich über aber kurz oder lang ganz unvermeidlich zu einer der wichtigsten Menschenrechtsfragen, zumal es die Strategie vieler asiatischer Länder sei, mit niedrigen Lohnkosten ausländische Investoren anzulocken. Ferner verwies der Bericht darauf, daß im Gastgeberland Indonesien erst im Sommer 1994 drei Wochenzeitzungen verboten seien. Nicht zuletzt aber fanden in Osttimor weiterhin schwere Menschenrechtsverletzungen statt.

Asia Watch wirft der US-Regierung vor, sie vergesse über den Arbeitsplätzen der Amerikaner die Menschenrechte der Asiaten. Vermutlich hängen rund 2,6 Mio. amerikanische Arbeitsplätze von den US-Exporten nach Asien ab - kein Wunder, daß die Regierung Clinton angesichts dieser Tatsache vor den Fehlern der Partner immer mehr die Augen schließe.

Eine weitere Front baute sich schließlich zwischen den "Go-fast"- und den "Go-slow"-Vertretern auf. Durch diese Differenz aber wurde der Wunsch nach einem klaren Zeitplan verwässert. Die Frage, wann die APEC unter Dach und Fach kommt, kann also höchstens mit dem Datum

2020 beantwortet werden, also einem Zeitpunkt, den kaum einer der anwesenden Politiker erleben dürfte - vom Vertreter Bruneis vielleicht einmal abgesehen.

4.2.2 Wie steht es um das Verhältnis zwischen APEC- und anderen Bündnisverpflichtungen?

Nicht zuletzt aber müssen die Mitgliedsstaaten sich überlegen, wie sie ihre APEC-Zugehörigkeit mit anderen Mitgliedschaften unter einen Hut bringen können, sei es nun den der AFTA (ASEAN Free Trade Area), die bis zum Jahr 2015 verwirklicht sein soll, sei es den der ASEAN, ganz zu schweigen von dem der EAEC.

Unter den APEC-Interessenten lassen sich drei Gruppierungen unterscheiden, nämlich die Vorsichtigen (unter ihnen vor allem Malaysia und Thailand), sodann die Abwartenden (vor allem Japan und China) sowie die Aktiven, zu denen Australien, die USA, Südkorea und nicht zuletzt Singapur gehören und die das "C" am Ende von APEC gerne als Anfangsbuchstaben von "Community" lesen würden!⁹

Wie steht es beispielsweise um das Verhältnis zwischen APEC und ASEAN: Ist die ASEAN ein integrierender Bestandteil der APEC oder steht sie außerhalb? Lediglich Malaysiens Ministerpräsident Mahathir gibt dazu eine unmißverständliche Stellungnahme: "In dem Augenblick, in dem die APEC institutionalisiert wird, geht die ASEAN unter ... Von da an würden wir uns in ein anderes Commonwealth hineinbegeben."¹⁰ Typisch für diese Haltung war auch die Reaktion der ASEAN, als die USA 1993 ein Handels- und Investitionsabkommen vorschlugen: Die ASEAN stellte sich gegen diesen Vorschlag, und zwar nicht wegen seines Inhalts, sondern weil ihr der bindende Charakter des Dokuments mit all seinen Rechten und Pflichten allzu voreilig erschien. Akzeptiert wurde am Ende nur ein "Rahmenwerk" für Handels- und Investitionsfragen.¹¹ Auch die thailändische Regierung befürchtete einen neuen Wall von Regeln mit sich überlappenden Abkommen.

Und wie ist es ferner um das Verhältnis zwischen APEC-Mitgliedschaft und den neu entstandenen "Wachstumsdreiecken" im maritimen Südostasien bestellt? Dort gibt es inzwischen ein "Nördliches Dreieck" mit Penang, Südthailand und Nordsumatra, ein "Südliches Dreieck" (mit Singapur, Johor und den Riau-Inseln Indonesiens) und ein "Östliches Dreieck" (mit Brunei, Nordostborneo, Südphilippinen und Kalimantan/Celebes).¹²

Das "Cross-Border Growth Triangle"-Konzept wird von den Asiaten als autochthone Erfindung bezeichnet (so z.B. von Fidel Ramos, dem Präsidenten der Philippinen).¹³ Es habe gegenüber nationalen Exportverarbeitungs- und Wirtschaftssoonderzonen den Vorteil, daß es nicht auf eine bestimmte Volkswirtschaft beschränkt bleibt, sondern grenzübergreifend auch die Potentiale von Nachbarstaaten in Anspruch nehmen und arbeitsteilig nutzen kann. Mit den "Wachstumsdreiecken" sei freilich nicht nur ein wirtschaftlicher Synergie-, sondern auch ein politischer Konfliktentschärfungs-Zweck verbunden. Dies zeigt sich besonders beim Östlichen Wachstumsdreieck, das den Namen "East Asean Growth Zone" führt und das zwischen den Philippinen und Malaysia ausgehandelt worden ist. Seit hier im Rahmen des neuen Entwicklungsdreiecks In-

vestitionen und Handelstransaktionen anzulaufen beginnen, hat sich, gleichsam unter der Hand, auch der zwischen beiden Nachbarn so lange Zeit brisante Sabah-Konflikt entschärft. Wäre es noch in den 60er Jahren um dieses ostmalaysische Gebiet beinahe zu kriegerischen Auseinandersetzungen zwischen beiden Nachbarstaaten gekommen, so verliert das Sabah-Problem in der Zwischenzeit an Schärfe.

Die Regionalisierung in Form von "Wachstumsdreiecken" schafft aber nicht nur günstige Arbeitsteilungsvoraussetzungen, sondern ist gleichzeitig auch eine Art Schutzimpfung gegen protektionistische Maßnahmen der großen Wirtschaftsblöcke in Europa und in Amerika.

Die ersten Wachstumsdreiecke sind im maritimen Südostasien entstanden. In der Zwischenzeit ist die Idee jedoch auch nach Ostasien gewandert. Man kann sogar sagen, daß die Wirtschaftsverbindung zwischen Hongkong, Taiwan und Südostchina mittlerweile zur "Mutter aller Wachstumsdreiecke" geworden ist.

GATT/WTO und APEC sind demgegenüber transregionale Synergiebrücken, die aus Sicht der meisten APEC-Mitglieder einstweilen noch viel zu weit ausladen: "Geht es nicht ein bißchen kleiner?", lautet daher eine häufig gestellte Frage. "Es geht", lautet die Antwort, sei es nun regional in Form der ASEAN (bzw. ihrer für 2015 geplanten AFTA), sei es subregional in Form der "Wachstumsdreiecke". APEC und "Growth Triangles" können sich also durchaus miteinander vertragen, weil sie letztlich auf den gleichen Effekt der Liberalisierung und der Synergie hinauslaufen - mit dem einzigen Unterschied, daß APEC für die meisten asiatischen Staaten einstweilen viel zu umfassend und ausgreifend ist.

4.2.3 Die Spratly-Gruppe

Zu den politischen Sorgen gehören auch die Konflikte im Bereich der Spratlyinseln im Südchinesischen Meer (auf die nicht weniger als fünf Staaten, nämlich die VR China, Vietnam, Taiwan, die Philippinen und Malaysia) Anspruch erheben. Auf dem 1993 in Singapur angeregtem "Forum" wird diese Frage seither zwar informell beraten und in echt "gesichts"wahrender Weise behandelt, entschärft hat sie sich freilich noch lange nicht.

Können Länder, die sich militärisch zum Teil Gewehr bei Fuß gegenüberstehen, im wirtschaftlichen Bereich so tun, als gäbe es diese Konflikte nicht!?

4.2.4 Die Taiwanfrage

Eine vierte politische Frage schließlich hängt mit Taiwan zusammen, das zwar einer der wichtigsten Wirtschaftsländer Asiens ist, das aber von der VR China immer wieder als politischer Niemand abgedrängt wird, obwohl die anderen Staaten gerne die Anerkennung Taiwans als eines selbständigen Staates wünschten. Außenminister Qian Qichen betonte am 12. November 1994 in Jakarta erneut, daß eine "militärische Option unvermeidlich wäre, erklärte Taiwan seine Unabhängigkeit oder führten auswärtige Kräfte eine Invasion auf Taiwan durch".¹⁴ Trotz solcher Drohungen hatten mehrere südostasiatische Länder in den vorausgegangenen Monaten den Staatspräsidenten der Republik China, Li Denghui, zu sog. "Urlaubsvisiten"

eingeladen, so z.B. Malaysia, Singapur, die Philippinen, Indonesien und Thailand. Zwei APEC-Mitglieder, nämlich die USA und Japan, hatten überdies ihre "inoffiziellen" Beziehungen zu Taibei in den vorausgegangenen Monaten so stark aufgewertet, daß Beijing sich zu Protesten veranlaßt sah.

5 Verschiedene Beurteilungen

5.1 Aus dem westlichen Blickwinkel

Ist die APEC nur eine Luftspiegelung oder hat sie zukunftssträngige Formen angenommen? Ist sie nur ein Forum für den Gedankenaustausch oder eine bereits gefestigte Institution? Verdient sie, unter "historischen Gesichtspunkten" in einen Goldrahmen gefaßt zu werden oder ist sie allenfalls einen Bambusrahmen wert?

Wer die APEC unter "europäischen" Gesichtspunkten beurteilt und streng formale Kriterien anlegt, muß von dem in Bogor erzieltm Ergebnis höchst enttäuscht sein: Zum einen nämlich hat die "Erklärung" nur empfehlenden, in keiner Weise aber bindenden Charakter: Die APEC hat keine Zollunion und keinen gemeinsamen Markt hervorgebracht - von einer politischen Union ganz zu schweigen. EWG-, EG- oder gar EU-Maßstäbe anzulegen, wäre also mehr als verfehlt!

Außerdem scheint es der APEC auch nicht im geringsten eilig zu sein: 2010 oder gar 2020 - dies sind Horizonte, die "jenseits von Gut und Böse" liegen und die, wie gesagt, von den meisten der teilnehmenden Politiker in aller Wahrscheinlichkeit auch nicht mehr im ursprünglichen Sinne des Wortes "erlebt" werden können. Außerdem starten die beteiligten Staaten nicht gleichzeitig, sondern, ähnlich wie beim Skilanglauf, erst in bestimmten Abständen. Da die "hinteren Starter" den "zuerst Startenden" wirtschaftlich nicht im geringsten gewachsen sind, gibt es auch keine spannenden Wettkämpfe oder gar Überholmanöver.

Wer außerdem weiß, wie schwer selbst eine rechtlich und institutionell so gut durchstrukturierte Gemeinschaft wie die Europäische immer wieder unter Schwierigkeiten leidet, kann sich vorstellen, um wieviel herber sich Schwierigkeiten dieser Art auf den Einigungsprozeß solcher Staaten auswirken, die weder feste Pläne haben noch wirtschaftlich einander so weitgehend gleichrangig sind wie die Mitglieder der europäischen Staatengemeinschaft.

5.2 Aus asiatischer Perspektive

Legt man freilich nicht europäische, sondern *asiatische* Maßstäbe an, so sieht die Sache schon etwas besser aus:

Während die Verträge von Rom und von Maastricht so umfangreich sind, daß sie kaum zwischen zwei Buchdeckeln Platz haben, ist beispielsweise die ASEAN im Jahre 1967 mit einem Erklärungsdokument gestartet worden, das nur etwa zwei DIN-A4-Seiten umfaßt und sich auf Aussagen beschränkt, die ein westlicher Beurteiler eher als "Floskeln" bezeichnen würde. Trotzdem hat sich aus den Anfängen von damals ein Regionengebilde entwickelt, das sich als tragfähiger erwiesen hat, als alles, was bis heute in der Dritten Welt an regionalen Allianzen entstanden ist.

Ein weiterer Blick auf die Wirkungsweise verschiedener asiatisch-pazifischer Organisationen wie der PECC (Pacific Economic Cooperation Conference) oder auf die PBEC (Pacific Basic Economic Council) zeigt, daß asiatisch-pazifische Gremien weniger durch Institutionen als vielmehr durch *Personen* vorangetrieben werden. Maßgebend sind hier also weniger institutionelle Verklammerungen als vielmehr *personalistische Vernetzungen*. Während Europäer der Einzelperson, dem subjektiven Recht, dem Pluralismus und den (aus institutionellem Mißtrauen hervorgegangenen) formalen Institutionen Vorrang einzuräumen pflegen, bevorzugen die "Asiaten", sosehr sie sich in ihren Wertesystemen auch sonst voneinander unterscheiden mögen, letztlich doch alle unterschiedslos eher das zwischenpersönliche Netzwerk, den "harmonischen", d.h. intersubjektiven Ausgleich, den Monismus (im Sinne ideologischen und terminologischen Gleichklangs) und die informelle Beziehung (im Sinne von Wechselseitigkeit und ständigem Interaktionsprozeß).

Überall in Asien herrscht der für "Asiaten" - besser: für die nicht-europäische Denkweise - typische Geist des Personalismus, der seinen Ausdruck in Loyalitätsbekundungen, Spielregelbeschwörungen und Wiederholungsritualen findet. Nicht der Vertrag, sondern die Person hat hier Vorfahrt, und die Bindungen entstehen nicht auf der Basis von vorgegebenen Institutionen; vielmehr verläuft der Integrationsprozeß gerade in umgekehrter Reihenfolge: Er beginnt mit "harmonischen" Gesprächen und erfaßt zunächst nur einen kleinen Personenkreis, um sich dann ebenfalls über persönliche Kontakte -im Schneeballsystem auszuweiten. So dauerte es beispielsweise neun Jahre, ehe die ASEAN im Jahre 1976 zum ersten Mal seit ihrer Gründung einen formellen Vertrag unterzeichnete, nämlich den "Treaty of Amity and Cooperation" bei der Gipfelkonferenz von Bali i.J. 1976.

Nicht nur Entstehungsprozesse, sondern auch Organisationsstrukturen pflegen "asientypisch" angelegt zu sein, insofern sie erstens dem Konsensprinzip folgen und zweitens überaus locker gefügt sind, indem sich beispielsweise die Außenminister einmal pro Jahr treffen.

Aus diesem Geist heraus ist 1993 im Rahmen der ASEAN-Außenministerkonferenz auch das sicherheitspolitische "Forum" aus der Taufe gehoben worden, auf dem schwierige Fragen, nicht zuletzt der Spratly-Komplex behandelt werden. Das Wichtigste bei diesem Forum ist, daß alle Teilnehmer zusammenkommen, daß sie miteinander reden, daß sie sich bemühen, sich gegenseitig wenigstens ansatzweise zu verstehen und daß sie vereinbaren, wieder zusammenzukommen. Was am Ende inhaltlich bei solchen Gesprächen herauskommt, erscheint den meisten Teilnehmern als durchaus zweitrangig!

Unter solchen Gesichtspunkten scheint die APEC bei aller "Lockerheit" des Rahmenwerks am Ende doch mehr zu bewirken, als es bei einer Konstruktion à la EG oder gar EU möglich wäre.

Für die nicht-asiatischen Teilnehmer an der APEC erscheint die derzeitige "asiatische" Konstruktion der APEC offensichtlich etwas unverständlich. Der australische Ministerpräsident Keating beispielsweise meinte, daß die APEC "nach dem Muster der Europäischen Union, jedoch

ohne die Römischen Verträge (er meinte wohl ohne die Maastricht-Verträge) aufgebaut werden solle". Mit Aussagen dieser Art geht er offensichtlich an der asiatischen Mentalität vorbei.

5.3 Unverbindlichkeit

Alles in allem sind sich die APEC-Mitglieder über das Ob einer gemeinsamen Freihandelszone durchaus einig geworden, jedoch nicht über das Wann und über das Wie. Auch scheint man sich darüber geeinigt zu haben, daß die APEC möglichst offengehalten und keineswegs nach außen hin protektionistisch verriegelt werden solle. Nicht zuletzt aber sind sich alle stillschweigend darin einig, daß keine Dominanz zugelassen werden soll - weder eine wirtschaftliche durch die USA oder Japan, noch eine politische durch die USA oder China. Es darf also kein nach innen gerichteter Handelsblock entstehen. Im Gegensatz zu den im Aufbau befindlichen Freihandelszonen in Nordamerika (NAFTA) und in der Region der ASEAN (AFTA), ganz besonders aber zur Europäischen Union strebt die APEC weder eine Zollunion noch eine gemeinsame Handelspolitik an. Die Zusammenarbeit der APEC-Mitglieder soll vielmehr auf den Prinzipien der Freiwilligkeit, der Nicht-Gebundenheit sowie eines Offen-Aufeinander-Zugehens beruhen. Man ist sich auch darin einig, daß sich innerhalb der APEC-Gemeinschaft die Kulturen des Ostens und des Westens die Hand reichen sollen, daß der hier lauernde Nord-Süd-Konflikt abzubauen sei und daß hier eine Begegnung zwischen allen drei Welten stattfinden soll. -Alles in allem also eine gute "asiatische" Basis!

Sorgen bereiten dürfte den APEC-Politikern freilich die Tatsache, daß ihr Bündnis sogar unter asiatischen Geschäftsleuten weitgehend noch ein unbeschriebenes Blatt ist. Bei einer Rundfrage, den das *Asian Wall Street Journal* am Vorabend der APEC-Konferenz unter Geschäftsleuten in Hongkong, Singapur und Malaysia durchführte, mußten 56% aller Beteiligten zugeben, daß sie von der APEC noch nie etwas gehört hatten. Von denjenigen, die wenigstens eine Ahnung hatten, wußte aber auch nur ein Viertel den vollen korrekten Namen: "Asia Pacific Economic Cooperation". Nur 41% betrachteten die APEC als relevant für ihr eigenes Geschäft; 84% meinten, daß sie in ferner Zukunft vielleicht relevant werden könnte.¹⁵

6 Und China?

Oben wurde bereits erwähnt, daß das chinesische Hauptinteresse an der APEC vor allem darin bestehen dürfte, eine Hintertür zum GATT/WTO zu finden, solange die USA das Haupttor blockiert halten. Bei einer Pressekonferenz in Beijing kam der Sprecher auf die Frage nach der Bewertung des APEC-Ergebnisses durch die VR China bezeichnenderweise sofort auf die USA zu sprechen.¹⁶ Die USA sollten sich darüber im klaren sein, daß die chinesische Mitgliedschaft im GATT und in der WTO nicht nur für das reibungslose Funktionieren dieser beiden Handelsorganisationen, sondern auch für die Liberalisierung des Handels in der asiatisch-pazifischen Region von Nutzen ist. Es sei für die USA an der Zeit, endlich "konkrete Maßnahmen zu ergreifen, um bis zum Jahresende Chinas Rückkehr ins GATT zu ermöglichen". Vom GATT erhofft sich China vor allem eine Verstärkung der GATT-typischen Meistbegünstigungskonzessionen. China schreckt

auch nicht davor zurück, den Amerikanern mit Gegenmaßnahmen zu drohen. Außerdem werde es sich, falls bis zum Jahresende (1994!) nicht wesentliche Ergebnisse für einen Wiedereintritt Chinas ins GATT erzielt seien, nicht mehr "aktiv für bilaterale Verhandlungen und für Sitzungen der China-Arbeitsgruppe beim GATT einsetzen". China hoffe auf den Wiederbeitritt zum GATT, gebe aber keinem Druck nach.

Von einer Mitgliedschaft in der APEC erhofft sich China die gleichen Vorteile wie von einer GATT-Mitgliedschaft, nämlich die Gewährung gegenseitiger stabiler und bedingungsloser Meistbegünstigung. Sollte es also mit dem Beitritt zum GATT/WTO nicht klappen, so würden die GATT-Mitgliedschaftsvorteile zumindest über die APEC-Beteiligung Chinas hereinkommen.

China steht also nach wie vor hinter seiner APEC-Mitgliedschaft - allerdings höchst berechnend und ohne jeden Enthusiasmus. Nie vergißt es, seine Skepsis zum Ausdruck zu bringen und zu erwähnen, daß zu dieser Gemeinschaft denkbar ungleiche Mitglieder gehören, sei es nun aus Asien, Ozeanien und Amerika, sei es aus den nördlichen und den südlichen Hemisphären. Daneben gebe es Unterschiede im kulturellen, religiösen und politischen Bereichen. Deswegen müsse es ja auch eine Politik abgestufter Geschwindigkeiten und unterschiedliche Beitrittsmodalitäten geben.¹⁷

Selbst die Gipfelkonferenzen der APEC werden als "informell" bezeichnet. So fand, wie von chinesischer Seite immer wieder nachdrücklich betont wurde, die "erste informelle Führungskonferenz" in Seattle 1993 und die "zweite informelle Führungskonferenz" jetzt in Bogor statt.¹⁸

Ein "Jahrhunderphänomen" wie die APEC, die von vielen Beobachtern als neues historisches Phänomen betrachtet wird, ist den Chinesen also ganz gewiß keine Herzensangelegenheit, sondern eher eine bittere Pille, die man aus medizinischen Erwägungen - und würgend - hinunterschluckt.

Anmerkungen:

- 1) So z.B. XNA, 11.11.94.
- 2) In diesem Sinne der indonesische Außenminister Alatas, XNA, 11.11.94.
- 3) XNA, 11.11.94.
- 4) XNA, 13.11.94.
- 5) So Außenminister Qian Qichen in Jakarta, XNA, 13.11.94.
- 6) Abgedruckt in XNA, 16.11.94.
- 7) Dazu AWSJ, 10.11.94.
- 8) XNA, 15.11.94.
- 9) Näheres dazu SOAa, März 1994 Ü9.
- 10) SCMP, 8.1.1994, XNA, 21.2.94.
- 11) AWSJ, 24/25.12.93.
- 12) Vgl. beispielsweise SOAa, Mai 1994 Ü 7.
- 13) IHT, 30.11.94.
- 14) XNA, 13.11.94.
- 15) AWSJ, 10.11.1994.
- 16) XNA, 16.11.94.
- 17) XNA, 16. und 17.11.1994.
- 18) XNA, 16.11.1994.